



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **S. C.**, zastoupený opatrovnící JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou se sídlem Rumunská 1798/1, Praha 2, proti žalované: **Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra**, se sídlem Lhotecká 559/7, Praha 12, o ochraně před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 14 A 50/2022 - 97,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené opatrovníci žalobce, advokátce JUDr. Anitě Pešulové, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4 114 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady zastoupení žalobce **n e s e** stát.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u městského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že žalovaná nepředala jeho žádost o mezinárodní ochranu orgánu příslušnému o ní rozhodovat.

[2] Městský soud jeho žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 24. 6. 2022, č. j. 14 A 50/2022 - 17, žalované zakázal pokračovat v porušování práva žalobce nepostoupením jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané dne 6. 5. 2022 Ministerstvu vnitra. Tento rozsudek však ke kasační stížnosti žalované zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 11. 2023, č. j. 3 Azs 193/2022-41 (dále jen „zrušující rozsudek“). Městskému soud v něm mimo jiné vytknul absenci informace o tom, v jakém složení městský soud danou věc rozhodl. Dále poukázal na skutečnost, že uvedený rozsudek existuje ve třech různých verzích – první obsahuje odůvodnění celkově o 16 odstavcích, druhá o 20 odstavcích a třetí o 21 odstavcích. K věci samé pak uvedl, že petit žaloby je nesrozumitelný a velmi obtížně vykonatelný. Namísto toho, aby městský soud žalobce vyzval k odstranění vad žaloby, si za něj žalobní petit sám domyslel a ve výroku rozsudku jej upravil. Ten však i přesto zůstal nesrozumitelný a velmi obtížně vykonatelný. Nejvyšší správní soud dále v tomto rozsudku poznamenal, že činnost žalované má především charakter nevrchnostenské správy, na kterou se nevztahují ustanovení správního řádu. To podle něj ale nevylučuje, že by se žalovaná v určitých situacích nedopustila nezákonného zásahu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukázal na § 134 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, podle kterého má žalovaná povinnost zajištěnému cizinci na jeho žádost zajistit bez zbytečného odkladu pohovor s policií a uvedl, že pokud by žalovaná cizinci zabránila žádost o udělení mezinárodní ochrany podat např. sdělením zavádějící informace nebo nezajištěním jeho kontaktu s policií, mohl by být takový postup považován za nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Takový závěr byl však podle Nejvyššího správního soudu předčasný, neboť městský soud rezignoval na zjištění skutkového stavu věci, neprovedl žádné relevantní důkazy a přihlédl pouze k jednostrannému prohlášení žalobce o tom, že dne 6. 5. 2022 při pohovoru se sociálním pracovníkem podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, která nebyla postoupena Ministerstvu vnitra.

[3] Městský soud byl v dalším řízení povinen vyzvat žalobce k odstranění vad podání (k úpravě žalobního petitu), k označení důkazů na podporu žalobních tvrzení a výsledkům této procesní činnosti přizpůsobit svůj další postup. Měl také zohlednit subsidiaritu zásahové žaloby, neboť setrval-li žalobce na tom, že podal ústně žádost o udělení mezinárodní ochrany, měl se bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[4] Městský soud po vrácení věci vyzval žalobce k odstranění vad žaloby a k označení důkazů na podporu žalobních tvrzení. Žalobce prostřednictvím opatrovnice v písemném podání ze dne 30. 11. 2023 soudu navrhl, aby určil, že zásah žalované spočívající v nepostoupení jeho žádosti o mezinárodní ochranu Ministerstvu vnitra byl nezákonný. K prokázání důvodnosti žaloby navrhl provést svědecké výpovědi sociálních pracovníků žalované. Žalobní petit následně upřesnil při ústním jednání dne 28. 2. 2024 a navrhl, aby soud označil za nezákonný zásah žalované spočívající v tom, že jeho žádost, kterou jasně formuloval dne 7. 5. 2022, nepostoupila Policii České republiky. Po provedeném dokazování městský soud žalobě vyhověl a určil, že zásah žalované spočívající v tom, že o záměru žalobce požádat o mezinárodní ochranu ze dne 7. 5. 2022 neinformovala Policii České republiky, byl nezákonný. V odůvodnění poukázal na dopadající právní úpravu a judikaturní východiska, z nichž vyplývá, že zajištěný cizinec je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany Policii České republiky a že za takovou žádost je třeba

pokračování

považovat jakýkoli projev jeho vůle, z něhož je zřejmé, že v České republice hledá ochranu před pronásledováním nebo před hroící vážnou újmu. Z toho dovodil, že žalovaná je povinna reagovat na každé vyjádření cizince, ze kterého vyplývá jeho záměr požádat v České republice o mezinárodní ochranu, bezodkladně předat tuto informaci Policii České republiky a zprostředkovat s tímto útvarem cizinci kontakt.

[5] Dále uvedl, že žalovaná nemá žádnou pravomoc rozhodovat o žádostech o mezinárodní ochranu, a proto není ani oprávněna posuzovat, zda je žádost cizince včasná nebo opožděná. Posouzení této otázky podle něj spadá do pravomoci Ministerstva vnitra, které je povinno posoudit, zda je v konkrétním případě zákonná lhůta pro podání žádosti v souladu s právem EU a mezinárodními závazky. V předložené věci žalobce vyjádřil svůj záměr žádat o mezinárodní ochranu sociálnímu pracovníku žalované dne 7. 5. 2022 dotazem na stav jeho azylového řízení a znovu poté dne 10. 5. 2022 výslovným požadavkem, aby jeho žádost byla přijata. Pokud by neměl zájem o mezinárodní ochranu žádat, tak by podle městského soudu takový dotaz nevznášel. Jelikož žalovaná o tomto jasně formulovaném záměru neinformovala Policii České republiky, neposkytla žalobci součinnost, a naopak jej od podání žádosti odrazovala sdělením, že lhůta pro její podání uplynula. Takové jednání však bylo podle soudu nepřípustné, přímo žalobce zkrátilo na jeho právech, a bylo proto nezákonné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní uplatnila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka namítá, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a ani tentokrát spolehlivě nezjistil skutkový stav věci. Svůj závěr o tom, že žalobce projevil vůli požádat o udělení mezinárodní ochrany dne 7. 5. 2022 a následně i 10. 5. 2022 založil pouze na své domněnce, že z dotazu na stav žádosti o udělení mezinárodní ochrany lze s největší pravděpodobností dovodit zájem žalobce požádat o udělení azylu. Stěžovatelka má za to, že se městský soud měl zabývat otázkou, zda žalobce prokázal své žalobní tvrzení, že o udělení mezinárodní ochrany požádal již 6. 5. 2022. Z dokazování přitom vyplynulo, že žalobce se se sociálním pracovníkem setkal poprvé až 7. 5. 2022 a že v rámci tohoto setkání neprojevil zájem o mezinárodní ochranu. Jestliže by tak učinil, pak by pracovník stěžovatelky písemně vyrozuměl cizineckou policii a žalobci s ní zprostředkoval kontakt.

[8] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že není správním orgánem a že nevykovává správní činnost. Uvádí také, že žalobce nebyl umístěn v přísném režimu zajištění, a proto není důvod k tomu, aby byla mezičlánkem pro komunikaci zajištěného cizince s příslušníky cizinecké policie. V rámci mírného režimu zajištění mají zajištění cizinci k příslušníkům cizinecké policie přístup.

[9] Žalobce se prostřednictvím své opatrovnice ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Uvedl, že svůj záměr žádat o mezinárodní ochranu sdělil sociálnímu pracovníkovi stěžovatelky dne 7. 5. 2022 a zopakoval jej znovu dne 10. 5. 2022 při pohovoru s externím poskytovatelem právních služeb. Dále uvedl, že ze svědeckých výpovědí pracovníků

stěžovatelky vyplynulo, že jeho první kontakt s nimi nemusel proběhnout až dne 7. 5. 2022. Nelze tedy vyloučit, že k takovému kontaktu došlo již po jeho zajištění dne 30. 4. 2022 a že i při něm žalobce projevil zájem o mezinárodní ochranu. Proto se ostatně dne 7. 5. 2022 dotazoval na stav řízení o mezinárodní ochranu a svůj dotaz zopakoval i při další schůzce. Stěžovatelka jej však od podání žádosti odrazovala sdělením, že již uplynula lhůta stanovená pro její podání. Žalobce považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Stěžovatelka podala kasační stížnost proti rozsudku, kterým městský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co jeho původní rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil. Kasační soud se proto nejdříve zabýval otázkou, zda kasační stížnost není nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. Smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně nezabýval věcí, ke které již jednou svůj právní názor vyslovil, a to za předpokladu, že se městský soud tímto názorem řídil. Ostatně vysloveným právním názorem je v řízení o opakované kasační stížnosti vázán i sám Nejvyšší správní soud, což vylučuje možnost, aby jej k nové kasační stížnosti změnil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[11] Výjimky ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila nad rámec doslovného znění citovaného ustanovení judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Jedná se typicky o situace, kdy důvodem zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu je závažné procesní pochybení krajského soudu, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, nedostatečně zjištěný skutkový stav či jiná vada, pro kterou Nejvyšší správní soud nemohl v předcházejícím řízení přistoupit k posouzení věci samé (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Nepřipustnosti kasační stížnosti však nebrání skutečnost, že přechází a následnou kasační stížnost podali rozdílní účastníci řízení. Jestliže rozhodnou otázku již Nejvyšší správní soud plně vyřešil k předchozí kasační stížnosti jiného účastníka, mohou ostatní účastníci řízení namítat pouze to, že se krajský (městský) soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19, N 129/95 SbNU 66).

[12] Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu pro závažné procesní pochybení a pro nedostatečně zjištěný skutkový stav, což mu neumožnilo posoudit meritum věci – tedy otázku, zda se žalovaná v předložené věci dopustila nezákonného zásahu. Kasační argumentace, kterou stěžovatelka zpochybňuje závěr krajského soudu, že se takového zásahu dopustila, je proto přípustná. Námitka, že vykonává nevrchnostenskou správu, a proto se *a priori* nemůže dopustit nezákonného zásahu, je však ve smyslu citovaného ustanovení nepřipustná, neboť tuto otázku již Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku závazně vyřešil, když uvedl, že stěžovatelka se dopustí nezákonného zásahu tehdy, neumožní-li cizinci podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, např. poskytnutím zavádějící informace nebo nezajištěním jeho kontaktu s příslušníky policie.

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Jádrem sporu je otázka, zda žalobce projevil při jednání s pracovníky stěžovatelky dostatečně určitý záměr požádat o mezinárodní ochranu. Stěžovatelka má za to, že z pouhého dotazu na stav řízení o mezinárodní ochraně dne 7. 5. 2022 nelze takový záměr dovodit. Městský soud měl podle ní zaměřit své dokazování na otázku, zda žalobce požádal o mezinárodní ochranu již dne 6. 5. 2022, neboť právě to tvrdil v žalobě.

[15] Tato argumentace nemůže napadený rozsudek zpochybnit. Předmětem řízení byla po úpravě žalobního petitu otázka, zda se stěžovatelka dopustila nezákonného zásahu tím, že nepostoupila žalobcovu žádost o mezinárodní ochranu jasně formulovanou dne 7. 5. 2022 Policii České republiky (viz odst. 7 napadeného rozsudku). Městský soud proto nepochybil, pokud právě tímto směrem vedl své dokazování.

[16] Ve vztahu ke klíčové otázce – zda žalobce projevil při jednání se sociálními pracovníky dostatečně určitý záměr požádat o mezinárodní ochranu, stěžovatelka namítá, že jde o pouhou a ničím nepodloženou domněnku městského soudu. I v tom se však mylí. Městský soud ze spisu žalobce, který stěžovatelka v rámci jeho zajištění vedla, zjistil, že se žalobce dne 7. 5. 2022 setkal se sociálním pracovníkem R. K., kterého se tázal na stav svého azylového řízení. Sociální pracovník mu sdělil, že o mezinárodní ochranu nežádal a že nyní již uplynula sedmidenní lhůta pro její podání. Dále městský soud ze záznamu zjistil, že žalobce na žádosti netrval a že byl odkázán na právní poradenství. Městský soud dále poukázal na záznam ve spise žalobce ze dne 9. 5. 2022 se sociální pracovnící M. Č. a ze dne 10. 5. 2022 s právničkou Organizace pro pomoc uprchlíkům (dále jen „OPU“), z něhož vyplývá, že žalobce ji požádal o to, aby jeho žádost o mezinárodní ochranu byla přijata. Dále z něj vyplývá, že právnička OPU o této žádosti informovala stěžovatelku, ta ji prostřednictvím e-mailu sdělila, že žalobce byl dne 7. 5. 2022 poučen, že lhůta pro podání žádosti již uplynula. Z výslechů obou sociálních pracovníků městský soud zjistil, že si na události a kontakt se žalobcem již nepamatují a že po nahlédnutí do spisu žalobce pouze zopakovali informace v něm obsažené.

[17] Městský soud se dále v odstavcích 23-27 napadeného rozsudku zabýval zákonnými a judikturními východisky, z nichž dovodil, že žádost o udělení mezinárodní ochrany je každý bezformální a dostatečně určitý projev vůle cizince o získání mezinárodní ochrany. Žalovaná je proto povinna reagovat na každé vyjádření cizince, z něhož vyplývá jeho záměr požádat v České republice o mezinárodní ochranu a je v takovém případě povinna bezodkladně předat tuto informaci Policii České republiky a zprostředkovat cizinci s tímto útvarem kontakt, neboť je to policie, kdo je příslušný k registraci žádosti o mezinárodní ochranu. Poznamenal přitom, že stěžovatelka nemá pravomoc rozhodovat o žádostech o mezinárodní ochranu, a proto nemůže žádost nepředat a kontakt cizince s policií nezprostředkovat, a to ani v případě, že si sama vyhodnotí, že žádost je opožděná. Posouzení včasnosti či opožděnosti žádosti totiž spadá do pravomoci Ministerstva vnitra, neboť je to právě toto ministerstvo, které musí posoudit, zda je v konkrétním případě

zákonná lhůta pro podání žádosti v zařízení pro zajištění cizinců v souladu s právem EU a mezinárodními závazky.

[18] Úvaha městského soudu, že žalobce by se stěžovatelky na stav svého azylového řízení neptal, pokud by neměl zájem v České republice žádat o mezinárodní ochranu, je z hlediska výše uvedených východisek nejen správná, ale i logická, a nedá se jí proto nic vytknout. Navíc to nebyl pouze tento dotaz, z něhož mohla žalovaná dovodit žalobcův zájem o mezinárodní ochranu, ale i jeho výslovný požadavek ze dne 10. 5. 2022, aby jeho žádost o mezinárodní ochranu byla přijata. Městský soud tedy nezaložil svůj závěr o nezákonném zásahu na pouhé a ničím nepodložené domněnce. Tento závěr vyplývá nejen ze spisu žalobce, ale i z výpovědí obou svědků.

[19] Uvedený závěr městského soudu nemůže zpochybnit ani námitka, že žalobce nebyl umístěn v přísném režimu zajištění, měl přístup k policii, a stěžovatelka tak nebyla povinna mu takový kontakt zprostředkovat. Ustanovení § 134 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ukládá stěžovateli povinnost umožnit zajištěnému cizinci podat žádost nebo jiný podnět státním orgánům České republiky nebo mezinárodním organizacím za účelem uplatnění jeho práv a tyto na své náklady neprodleně odeslat, nemá-li cizinec dostatečné finanční prostředky, bez ohledu na režim zajištění. Režim zajištění tak nemá na tuto povinnost žádný vliv. I tato námitka je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť neměla ve věci úspěch; žalobci žádné náklady řízení nevznikly.

[21] Žalobci byla v řízení před městským soudem ustanovena opatrovnící advokátka JUDr. Anita Pešulová. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 140 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.) Opatrovnice učinila jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), za který jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč. K ní je třeba přičíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč. To vše v souladu s § 7 bodem 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění účinném do 31. 12. 2024. Výše odměny za zastupování a náhrady nákladů řízení činí celkem 3 400 Kč. Opatrovnice žalobce je plátkyní DPH, tato částka se proto zvyšuje o 21% DPH (714 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tedy představuje částku 4114 Kč a opatrovnici bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. března 2025

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu